

Ziegele, Frank

Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen

Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 13 (2004) 1, S. 74-86



Quellenangabe/ Reference:

Ziegele, Frank: Finanzierung und Organisation von Hochschulen. Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen - In: Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung 13 (2004) 1, S. 74-86 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-164737 - DOI: 10.25656/01:16473

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-164737>

<https://doi.org/10.25656/01:16473>

in Kooperation mit / in cooperation with:



Institut für Hochschulforschung (HoF)
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Finanzierung und Organisation von Hochschulen

Wie Veränderungsprozesse ineinander greifen

Frank Ziegele
Gütersloh

Finanzierung und Organisation von Hochschulen unterliegen derzeit tief greifenden Veränderungen. So bekommen Fachbereiche und andere interne Organisationseinheiten weitgehende finanzielle Freiheiten, sind im Gegenzug aber Leistungskriterien ausgesetzt und

erhalten ihre Gelder nach rechenbaren Formeln oder auf Basis von Zielvereinbarungen (Ziegele 2001a: 189ff.). Gleichzeitig verändern sich Leitungs- und Entscheidungsstrukturen und werden Lehr- und Forschungsleistungen in einem neuen organisatorischen Rahmen erstellt (Schools und Departments nach amerikanischem Vorbild, Matrixstrukturen u.a.) (Kieser 2000: 280ff.).

Häufig ist dabei zu beobachten, dass sich Veränderungsprozesse als partielle Optimierung vollziehen: In einem Teilbereich wird ein Defizit erkannt und eine Veränderung angestoßen. Beispielsweise tritt eine Hochschule unter der Maxime der dezentralen Finanzverantwortung an und schafft Globalhaushalte auf Fachbereichsebene. Sobald das neue Managementverfahren implementiert ist, stößt man jedoch auf Wechselwirkungen mit anderen strukturellen Gegebenheiten und Managementbereichen, die möglicherweise die Wirkung der isolierten Veränderung behindern. Im genannten Beispiel wäre denkbar, dass sich die Fachbereiche als finanziell nicht handlungsfähig erweisen, weil sie zu klein sind. Damit die Leitung eines Fachbereichs finanziell steuern kann, ist eine gewisse Verfügungsmasse an frei einsetzbaren Geldern nötig. Bei kleinen Fachbereichen mit geringem Finanzvolumen kann dieser Spielraum zu gering sein (Hener 2004).

Eine wirksame Hochschulreform muss daher einbeziehen, dass alle Bereiche des Managements und der Strukturen an Hochschulen ineinan-

der greifen. Die Veränderungsprozesse in den verschiedenen Bereichen müssen aufeinander abgestimmt werden. Im Folgenden wird mit der Interdependenz von hochschulinterner Finanzierung einerseits sowie der Gestaltung von Leitungs- und Organisationsstrukturen andererseits ein Teilaspekt der Wechselwirkungen aufgegriffen. Budgetierung und Finanzierung sind in diesem Sinne als die Regeln und Verfahren zu verstehen, nach denen die Mittel der Hochschule intern verteilt und bewirtschaftet werden. Die organisatorische Seite umfasst die Leitungsstrukturen, die Verteilung von Entscheidungsrechten auf unterschiedliche Akteure und die Strukturen, in denen Lehr- und Forschungsleistungen erstellt werden (traditionell Fakultäten, Fachbereiche, Institute).

Zunächst wird im Folgenden die Institutionenökonomik als theoretische Basis für die Analyse vorgeschlagen. Sodann werden die wichtigsten Zusammenhänge zwischen Finanzierung und Organisation erläutert; das Ziel ist, die Wechselwirkungen beschreiben und verstehen zu können. Danach werden Schlussfolgerungen für das Institutionendesign abgeleitet: Wie können Finanzierung und Organisation aufeinander abgestimmt werden, so dass sie ein funktionsfähiges Gesamtsystem ergeben?

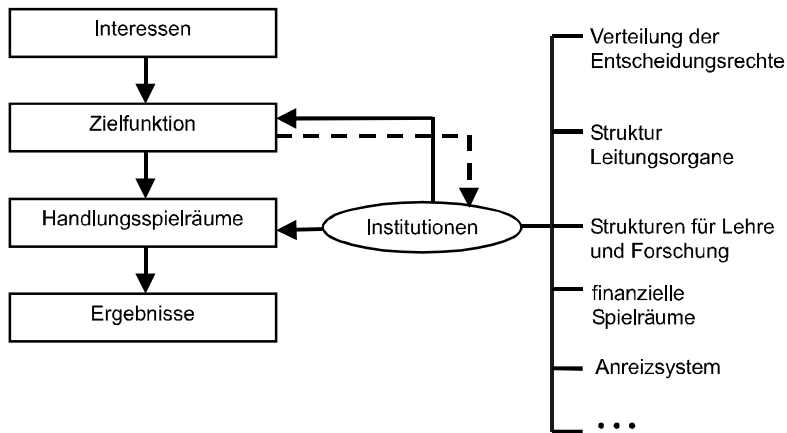
1. Institutionenökonomik als Ansatz zur Analyse der Wechselwirkung von Institutionen

„Institutionen“ sind die Spielregeln einer Gesellschaft, d.h. die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion (Erlei u.a. 1999). Die Institutionenökonomik modelliert, wie diese Spielregeln menschliche Entscheidungen und deren Ergebnis beeinflussen. Sie sucht im Rahmen des „institutional design“ nach optimalen Gestaltungsformen für Institutionen, die effiziente und effektive Entscheidungen bewirken (Richter/Furubotn 1999). Die Institutionenökonomik geht damit genau auf das einleitend beschriebene Grundproblem ein: Eine Mischung aus verschiedenen Institutionen oder Spielregeln (im obigen Beispiel der dezentralen Globalhaushalte: die Verteilung der Entscheidungsrechte über Ausgaben sowie die Untergliederung in Fachbereiche) wirken gemeinsam auf individuelle Entscheidungen (im Beispiel die Allokationsentscheidung des Dekans). In ihrem Zusammenwirken steuern die Institutionen das Ergebnis der Entscheidung; bei zu kleinen Fachbereichen wird das Ziel des Dekans, strategische Prioritäten zu setzen, trotz formaler Ausweitung der Entscheidungsrechte nicht durchsetzbar sein.

Die institutionenökonomische Grundlogik lässt sich graphisch darstellen (ähnlich Ziegele 1998: 29f.): Modelliert wird eine individuelle Entscheidung (hier eines Akteurs an einer Hochschule: Hochschulleiter, Dekan, Wissenschaftler). Dabei hat der Entscheidungsträger individuelle Interessen (wissenschaftliche Anliegen, Einkommen, Macht, Prestige, berufliches Fortkommen u.ä.), die sich in einer Zielfunktion konkretisieren. Beim Versuch, die Ziele durchzusetzen, trifft der Akteur auf bestimmte Handlungsspielräume, die durch die Gesamtheit der Institutionen determiniert werden. Die Spielräume bestimmen wesentlich mit, zu welchem Ergebnis das an den Zielen orientierte Handeln führt (und ob dieses Ergebnis effizient und effektiv sein wird). Als Institutionen sind die hier untersuchten Spielregeln für die Entscheidungsträger an Hochschulen genannt: Die Verteilung von Entscheidungsbefugnissen auf die Akteure (Wer darf was entscheiden?), die Struktur der Leitungsorgane (Welche Rollen spielen Präsident, Senat, Dekan, Fachbereichsrat etc.?), die Strukturen für Forschung und Lehre (Wie ist Forschung organisiert: in Fakultäten, Schools oder als Projekt? Ist die Organisation eindimensional oder als Matrix angelegt? Etc.), die finanziellen Spielräume (Wer verfügt über welches Geld?) und das finanzielle Anreizsystem (Wofür gibt es Belohnungen und Sanktionen?). Diese verschiedenen Regelungsbereiche werden zu einem interdependenten Gesamtregelwerk zusammengeführt, das insgesamt die Handlungsspielräume bestimmt (und Rückwirkungen auf die Zielfunktion hat; wenn z.B. das Anreizsystem so gesetzt ist, dass wissenschaftliche Karrieren und damit Einkommen und Prestige stark von der Forschung abhängen, dann wird in der Zielfunktion der Wissenschaftler die Forschung eine dominierende Rolle spielen). Nicht zuletzt gibt es noch eine Wirkung von den Zielen der Akteure auf die Institutionen: Wer die Macht hat, Institutionen zu verändern, wird sie im Sinne der eigenen Ziele gestalten.

Die dargestellte Logik soll in der weiteren Analyse ermöglichen, die Wechselwirkungen zwischen hochschulinterner Finanzierung und Organisation systematisch beschreiben und erklären zu können. Mit dem institutionenökonomischen Ansatz erhalten die komplexen Abhängigkeiten eine logische Struktur.

Abbildung: Institutionenökonomische Logik



2. Erfassung der Wechselwirkungen von Finanzierung und Organisation

2.1. Ausgangspunkt Finanzierung

Aus dem komplexen Geflecht von institutionellen Wechselwirkungen sollen nun einzelne Wirkungsstränge isoliert werden. Zunächst werden Interdependenzen dargestellt, die argumentationslogisch von der Finanzierung ausgehen:

- Organisation als Voraussetzung: Bestimmte Verfahren der hochschulinternen Finanzierung können nur dann eingesetzt werden, wenn die organisatorischen Voraussetzungen dafür gegeben sind.
- Organisation als Rahmenbedingung: Die Wirksamkeit von internen Finanzierungsmechanismen hängt von den organisatorischen Bedingungen ab.
- Organisation als Effekt: Die Finanzierungsverfahren können Anreize zur Veränderung der Organisation schaffen.

Die drei Bereiche werden im Folgenden anhand von Beispielen illustriert.

Organisatorische Voraussetzungen für Finanzierungsverfahren

Im institutionenökonomischen Schema ist davon auszugehen, dass dezentrale Finanzentscheidungen aufgrund von Informationsvorsprüngen der Entscheidungsträger effizientere und effektivere Ergebnisse erbringen (Ziegele 2000: 332). Die Empfehlung wäre also, Finanzautonomie auf dezentraler Ebene zu schaffen und die Dekane mit Spielräumen für den Mitteleinsatz auszustatten, z.B. durch frei verfügbare Finanzpools beim Dekan. Mit diesem Pool könnte ein Dekan gezielt Schwerpunkte und Innovationen fördern. Darüber hinaus könnte auf Fächerebene die Lehr- und Forschungsleistung gemessen und mit finanziellen Belohnungen und Sanktionen versehen werden (Anreizsystem). Solche Finanzierungsinstrumente werden jedoch erst dann tatsächlich eingesetzt werden, wenn eine organisatorische Voraussetzung gegeben ist: Eine Ausstattung des Dekans mit umfassenden Entscheidungsrechten. Mit obiger Graphik argumentiert: Die finanziellen Institutionen werden von der Zielfunktion des Entscheiders über die Regeln bestimmt. Würde ein Fachbereichsrat Grundsätze der Mittelverteilung beschließen (wie in den meisten traditionellen Hochschulgesetzen), fände eine Institutionengestaltung statt, die sich nach den Eigeninteressen der Mittelempfänger richtet. Wenn diese möglichst stabile, risikolose Finanzierung wollen, kommen pauschale Pro-Kopf-Verteilungen anstelle von Pools und Leistungsmodellen zustande. Nur wenn der Dekan entscheidet, wird er die Finanzierungsregeln entsprechend seinen Steuerungszielen gestalten können. Alle finanziellen Kompetenzen, inkl. der Festlegung von Grundsätzen, sollten daher bei der Leitungsperson liegen.

In diesem Zusammenhang ist auch das Organisationsprinzip der doppelten Legitimation von Bedeutung (Wissenschaftlicher Beirat 1999: 15). Es empfiehlt Wahlmechanismen für Führungspersonen, an denen die über- und die untergeordnete Ebene mitwirken (also beim Dekan die Hochschulleitung und die Angehörigen des Fachbereichs; eine Seite könnte vorschlagen und die andere ernennen). Dadurch erfolgt eine Akzeptanz bei der „Basis“, gleichzeitig aber eine gewisse Unabhängigkeit durch die Rückendeckung „von oben“. Auch diese Unabhängigkeit erleichtert die Einführung von Mittelvergabemechanismen, die eine Steuerung des Dekans ermöglichen. Wiederum in das institutionenökonomische Schema übersetzt: Die doppelte Legitimation beeinflusst die Zielfunktion des Dekans, der die Institutionen dann unabhängiger von den In-

teressen der einzelnen Wissenschaftler gestalten wird. Relevant scheint in diesem Kontext auch das Beispiel der FH Osnabrück: Dort wurden die Fachbereiche zu vier Fakultäten zusammengelegt und die Dekane wurden gleichzeitig Vizepräsidenten mit themenbezogener Ressortverantwortung. Durch die Einbindung der Dekane in die Hochschulleitung wird eine starke Loyalität zu Gesamtzielen der Hochschule geschaffen. Die Wahrscheinlichkeiten der Konzeption und des Einsatzes strategie- und profilbezogener Finanzierungsinstrumente in den Fakultäten wachsen.

Bisher wurde erklärt, warum im institutionenökonomischen Modell bestimmte Institutionen zustande kommen und wie Organisationsregeln dies ermöglichen oder verhindern können. Daneben gibt es aber auch ganz praktische organisatorische Voraussetzungen für dezentrale Globalhaushalte: Wegen der Finanzverantwortung auf Fachbereichsebene werden sich Organisationspläne verändern; Verwaltungskapazität muss stärker in den Fachbereichen angesiedelt sein. Insbesondere Aufgaben des Controllings, Personalmanagements und der Qualitätssicherung liegen bei den Fachbereichsleitungen. Die Wissenschaftler alleine können das nicht leisten; ein administrativer Unterbau im Fachbereich ist die Voraussetzung für die Wahrnehmung dieser Aufgaben. So hat die TU Berlin beispielsweise „Fakultätsservicecenter“ als neue Organisationseinheiten eingerichtet, die Universität Göttingen arbeitet mit „Fakultätsentwicklern“.

Wirksamkeit von Finanzierungsmechanismen je nach organisatorischen Rahmenbedingungen

Finanzautonomie ist möglicherweise faktisch unwirksam, wenn nicht parallel zur dezentralen Finanzverantwortung auch Entscheidungsrechte dezentralisiert werden (Ziegele 1998: 24f.). Das Beispiel der Einrichtung eines neuen Studiengangs macht dies deutlich: Ein Fachbereich kann möglicherweise sehr schnell Ressourcen freisetzen, um flexibel auf Nachfragerbedürfnisse zu reagieren und neue Studienangebote bereitzustellen. Wenn allerdings gleichzeitig schwerfällige Genehmigungsverfahren für neue Studiengänge bestehen (mit Genehmigungsvorbehalten von Ministerium und Senat), wird die finanzielle Flexibilität faktisch kaum nutzbar sein. Die Verteilung von Entscheidungskompetenzen muss damit deckungsgleich mit der Verfügung über Ressourcen sein.

Ein weiteres Beispiel wurde bereits in der Einleitung angesprochen: Dezentrale Finanzautonomie ist dann wirksamer, wenn die Entscheidungen in nicht zu kleinen Einheiten gefällt werden, denn der (Re-)Allokationsspielraum auf Fachbereichs-/Fakultätsebene ist dadurch größer, z.B. in Form von Geldern aus freien Stellen. Eine Veränderung der Fachbereichsstruktur kann aber auch aus einem anderen Grund notwendige Voraussetzung für wirksame Finanzierung sein: Die aktuellen Finanzreformen gehen stark in Richtung auf Leistungsbezug und Flexibilisierung von Mittelvergabe, z.B. in Abhängigkeit von der studentischen Nachfrage, Absolventenzahlen, Drittmiteleinnahmen u.ä. (Ziegele 2001b: 195ff.). Damit ein leistungsbezogenes System tatsächlich Anstrengungen stimuliert und nicht zu Frustration führt, sollte eine gewisse Chancengleichheit im Wettbewerb um die Gelder bestehen. Probleme ergeben sich z.B., wenn einzelne Fachbereiche aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung kaum Chancen auf Drittmittel haben oder die Auslastungssituationen stark unterschiedlich und aufgrund konjunktureller Entwicklungen kaum änderbar sind. Eine gute Voraussetzung wären demnach Fachbereiche, die so strukturiert sind, dass sie unterschiedliche Stärken und Schwächen haben, die jedoch jeweils Potenziale besitzen, um bestimmte Leistungsindikatoren durch Anstrengung zu beeinflussen. Dies kann Zusammenlegung oder Umgruppierung von Fächern zu neuen Verbünden erfordern (wobei natürlich diese Logik nicht dazu führen darf, dass durch Bündelung unterschiedlicher Fächerkulturen mehr Reibungsverluste als Vorteile entstehen).

Finanzierung als Anstoß zur Organisationsveränderung

Das zuletzt genannte Beispiel zeigt bereits, dass Finanzreformen Organisationsveränderungen anstoßen können: Leistungsbezogene Budgetierung kann aufdecken, dass organisatorische Einheiten nicht überlebensfähig sind. Traditionelle Hochschulfinanzierung schrieb Budgets historisch fort und orientierte sie weitgehend an den vorhandenen Stellen. Dies führte zu einer an der Ist-Ausstattung orientierten Finanzierung von Fachbereichen. Wird in dieser Situation auf Leistungsbezug umgestellt, kann sich offenbaren, dass ein Fachbereich über wenig Studierende, Absolventen und Drittmittel verfügt und er daher sein vorhandenes Personal nicht mehr finanzieren kann. Darauf kann eine Hochschulleitung reagieren, indem sie die Finanzmechanismen greifen lässt und das Budget des Fachbereichs

schrittweise zurückführt (sofern dieser keine wirksamen Gegenmaßnahmen zur Steigerung der Erfolgsgrößen einleitet). Dabei kann ein Fachbereich an die Grenzen der Überlebensfähigkeit stoßen; spätestens dann sind organisatorische Konsequenzen unvermeidlich: Der Fachbereich muss aufgelöst oder in seinem organisatorischen Zuschnitt verändert werden (z.B. durch interdisziplinäre Verzahnung mit anderen Fächern). Oder es muss eine explizite Entscheidung erfolgen, dem Fachbereich als Organisationseinheit mit besonderer Bedeutung für das Hochschulprofil einen Bestandsschutz zu geben und dies auch auszufinanzieren.

Finanzielle Anreizsysteme stellen demnach überkommene Organisationsstrukturen in Frage. Entscheidend ist dabei der Übergang von der input- auf die ergebnisbezogene Steuerung (Ziegele 2000: 331–334). Eine Inputsteuerung ist in Bezug auf die Organisationseinheiten strukturkonservativ, denn bestimmte Ausstattungen werden ausfinanziert. Ergebnisteuerung stellt hingegen permanent in Frage, ob der Umfang und die Struktur dezentraler Einheiten durch die Nachfrage nach Lehr- und Forschungsleistungen gerechtfertigt ist. Wie stark dieser Effekt ausfällt, hängt vom Finanzierungsmechanismus ab: Wenn z.B. eine Finanzierungsformel jede Periode unmittelbar nach Zahl der Absolventen steuert, können Fachbereiche sehr schnell in Existenzprobleme kommen. Dieser Effekt wird allerdings gedämpft, wenn Formeln mit Kappungsmechanismen versehen werden (Beispiel Universität Oldenburg: kein Fachbereich darf in einer Periode mehr als fünf Prozent verlieren). Zielvereinbarungen – neben der Formel das zweite Kerninstrument der Mittelvergabe an Hochschulen – schreiben z.T. fest, dass finanzielle Sanktionen und damit organisatorische Anpassungen erst nach Ablauf einer mehrjährigen Vereinbarungsperiode eintreten können; teilweise sind aber auch klare organisatorische Konsequenzen bereits in der Vereinbarung formuliert (Beispiel Ruhr-Universität Bochum: Wenn eine Zentrale Wissenschaftliche Einrichtung zweimal die vereinbarten Ziele gravierend verfehlt, kann ein Verfahren zu ihrer Auflösung eingeleitet werden, Ziegele/Schult 2002) Deutlich wird das produktive Zusammenwirken zwischen Finanzierung und Organisation: Finanzierungsverfahren sind dann erfolgreich, wenn sie von den Entscheidungen über Organisationen aufgegriffen werden. Problematisch wäre ein isoliertes Ansetzen an der Finanzierung, wenn mit Leistungskriterien Fachbereiche schrittweise „ausgehungert“ würden.

Wechselwirkungen zwischen Finanzierung und Organisation können jedoch auch über Effekte „in den Köpfen“ der Entscheidungsträger zustande kommen. Beispiel: An vielen deutschen Hochschulen werden Gelder nach der Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit verteilt. Oft kalkuliert man dabei mit den „rechnerischen Studierenden“, d.h. über eine Lehrverflechtungsmatrix wird ein Studierender anteilig auf die Fakultäten verteilt, von denen er Lehrangebote erhält. Als Folge wird z.T. eine Verfestigung von Fakultätsstrukturen beobachtet: Beispielsweise kommen Naturwissenschaftler zu der Erkenntnis, Mathematik könnten sie selbst abdecken, um dadurch rechnerisch den ganzen Studierenden zu behalten und für die eigene Fakultät finanzwirksam werden zu lassen. Aufgrund solcher Effekte hat die TU München eine marginale Änderung der Formel vorgenommen: An der Herkunftsfakultät wird ein Studierender mit dem Faktor Eins veranschlagt, bei der dienstleistenden Fakultäten wird er trotzdem anteilig angerechnet. „Kooperative Studierende“ haben also insgesamt ein Gewicht größer Eins. Folge ist eine veränderte Werthaltung zu interfakultärer Kooperation. Es kommen verstärkt Initiativen zustande, die organisatorische Lösungen über Fakultätsgrenzen hinweg suchen. An der TU München wurden z.B. Zielvereinbarungen zwischen Fakultäten geschlossen, in denen gegen Dienstleistungen in der Lehre Stellen transferiert wurden (Ziegele/ Weichselbaumer 2001). Hier wirkt der Mechanismus erneut über die Interessen und Ziele der Akteure, denn diese werden vom Anreizsystem beeinflusst, was wiederum Rückwirkungen auf die Organisation hat.

3.2. Ausgangspunkt Organisation

Analog zu Abschnitt 3.1. sind auch hier drei wesentliche Typen von Interdependenzen zu verzeichnen:

- Finanzierung als Voraussetzung: Bestimmte Organisationstypen können nur dann eingesetzt werden, wenn die finanztechnischen Voraussetzungen dafür gegeben sind.
- Finanzierung als Rahmenbedingung: Die Wirksamkeit von Organisationsprinzipien hängt von den Finanzierungsmechanismen ab.
- Finanzierung als Effekt: Die Organisationsstrukturen können Anreize zur Veränderung der Finanzierung schaffen.

Die drei Bereiche werden im Folgenden anhand von Beispielen illustriert.

Finanztechnische Voraussetzungen für Organisationstypen

Hochschulen gehen zunehmend dazu über, den Organisationstyp „interner Markt“ einzuführen (Hillmer 2001: 201ff.). In Hochschulen gibt es vielfältige Leistungsbeziehungen: Für die Ausbildung an einem Fachbereich werden z.B. Leistungen der Bibliothek, von Werkstätten und des Rechenzentrums in Anspruch genommen. Die Entscheidungsrechte sind traditionell auf die Leiter der jeweiligen Einrichtungen verteilt. Im Rahmen der aktuellen Reformen wird jedoch die Verantwortung für die Prozesskette „Studium“ stärker in einer Hand angesiedelt und entsprechend die Institutionengestaltung verändert: Bei den Fachbereichen sollen die Entscheidungskompetenzen zusammenlaufen. Dies wird durch interne Marktbeziehungen unterstützt: Ein Fachbereich kann interne Serviceleistungen „einkaufen“ und damit als Nachfrager deren Gestaltung mitbestimmen. Dafür bedarf es jedoch Voraussetzungen in der Finanzierung: Die Kosten- und Leistungsrechnung muss eine interne Leistungsverrechnung ermöglichen. Die Globalbudgets der Fachbereiche werden erhöht, Serviceeinrichtungen erhalten ein entsprechend reduziertes Grundbudget und müssen den Rest über die Zahlung interner Verrechnungspreise einwerben. Das heißt, die Organisationsreform hin zu internen Marktbeziehungen kann nur funktionieren, wenn entsprechende Budgetierungsmechanismen eingeführt sind.

Wirksamkeit von Organisationsformen je nach finanziellen Rahmenbedingungen

Organisationsveränderungen an Hochschulen gehen teilweise in Richtung auf eine Matrixorganisation (v.a. an niederländischen Universitäten, Bleijerveld 1998: 342f.). Dahinter steckt folgende Idee: In einer Hochschule sollen Organisationseinheiten geschaffen werden, die für die „Produkte“ in Lehre und Forschung zuständig sind. Es gibt also Lehrprogramme und Forschungsprojekte mit jeweils verantwortlichen Leitern. Dem stehen in der Matrix die „Departments“ gegenüber, d.h. fachlich zusammengesetzte Basiseinheiten, in denen das wissenschaftliche Personal beheimatet ist. Ziel dieser Doppelstruktur ist, einerseits allen Wissenschaftlern eine fachliche Identifikationsbasis zu bieten und dabei die Personalentwicklung als Aufgabe des Departments in den Vordergrund zu stellen. Andererseits sollen aber eine Verantwortlichkeit für die Fortentwicklung von Produkten und ein Anreiz zur Interdisziplinarität geschaffen werden (denn für ein

bestimmtes Lehrprogramm kann dessen Leiter Personal aus allen Departments rekrutieren). Man könnte sich nun vorstellen, diese Organisationsform nicht mit Finanzmechanismen zu unterlegen: Voll finanziert werden weiterhin die Departments, die Leiter der Forschungsprojekte und Lehrprogramme müssen auf interne Aushandlungsprozesse setzen. Die Wirkung der Produktorientierung ließe sich jedoch drastisch verstärken, wenn die Matrixorganisation finanziell untersetzt wäre: Lehr- und Projektmittel werden an die Leiter der Studienprogramme und Forschungsprojekte verteilt (z.B. an der Universität Amsterdam bei ersterem formelgebunden nach Studierendenzahlen, beim zweiten per Zielvereinbarung). Diese kaufen Personal auf einem hochschulinternen Arbeitsmarkt ein; es entsteht interner Wettbewerb um die besten Lehrer und Forscher. Organisationsmodell und Finanzierungsverfahren sind hier unmittelbar komplementär.

Organisation als Anstoß zur Veränderung der Finanzierung

Eine aktuelle Veränderung ist an einigen Hochschulen in der Forschungsorganisation zu verzeichnen: Um die Flexibilität der Organisation zu steigern, geht man von einer Verankerung interdisziplinärer Forschung in festen Einrichtungen zu einer Projektorganisation über. Für eine begrenzte Zeit wird eine Organisationseinheit zur Bearbeitung eines Forschungsgegenstands eingerichtet und mit den Verfahren des Projektmanagements geführt. Die Strukturen lösen sich nach Projektablauf automatisch wieder auf und es entsteht Spielraum für neue Forschungsverbünde. Mit einem solchen Wandel werden traditionelle Finanzierungsverfahren in Frage gestellt: Es kann keine dauerhafte Grundfinanzierung einer Einrichtung erfolgen, sondern Forschungsmittel werden zeitlich befristet zugewiesen und zumeist im Rahmen von Zielvereinbarungen mit ergebnisbezogenen Kriterien versehen.

3. Schlussfolgerungen zum „Institutional design“

Die Beispiele haben gezeigt, dass die Wechselwirkungen zwischen Finanzierung und Organisation von Hochschulen vielfältig sind. Mit dem institutionenökonomischen Grundraster lassen sich diese Wechselwirkungen, aber auch die Zusammenhänge zwischen den Institutionen und den Interessen und Zielen der beteiligten Akteure strukturieren. Damit

fundierte Empfehlungen im Rahmen eines „institutional designs“ hochschulinterner Strukturen und Verfahren abgeleitet werden können, müssen die Interdependenzen aufgedeckt und in Gestaltungsentscheidungen einbezogen werden. Aus den Beispielen lassen sich einige generelle Schlussfolgerungen ziehen:

- Eine Kongruenz von finanziellen Spielräumen und Entscheidungskompetenzen in Forschung und Lehre ist anzustreben. Rein finanzielle Dezentralisierung ohne organisatorische Deregulierung bringt wenig. Zusätzlich sollte diese Kongruenz auch für Verwaltungskapazitäten gegeben sein.
- Organisationselemente haben Rückwirkungen auf Ziele und Interessen (Wahlmechanismen, Enge der Anbindung an die Leitung etc.). Ebenso werden Ziele und Interessen durch Anreizsysteme bestimmt. Wesentlich ist, dass diese Aspekte bei der Institutionengestaltung berücksichtigt werden. Es geht also nicht nur um die direkten Wechselwirkungen zwischen Institutionen, sondern auch um die indirekten Zusammenhänge, die über das Verhalten der Entscheidungsträger laufen.
- Für die Gestaltung von Finanzierungsmechanismen sind die Größenstrukturen von Organisationen entscheidend. So ist für die Bildung dezentraler Globalbudgets entscheidend, ob dies für große oder kleine Einheiten geschieht.
- Aufgaben- und leistungsbezogene Finanzierung stellt bestehende Organisationspläne in Frage. Wichtig ist, dass insbesondere Formelsteuerung nicht Führungsentscheidungen ersetzt, sondern nicht mehr haltbare Strukturen aufdeckt und dadurch explizite Entscheidungen über Aufbau, Abbau oder Umgestaltung von Organisationseinheiten auslöst.
- Fundamentale Veränderungen der Organisationsstruktur, v.a. die Schaffung von internen Märkten und Elementen einer Matrixstruktur, sollten in direkter Koppelung mit veränderten Finanzierungsverfahren umgesetzt werden.

Bleibt das Problem, dass letztlich auch die Fokussierung auf Organisation und Finanzierung nur einen Ausschnitt aus dem Gesamtkontext von Institutionen abbildet. So haben die meisten der genannten Beispiele auch etwas mit dem Themenkomplex Personalentwicklung zu tun. Die Wirksamkeit leistungsbezogener Finanzierung hängt genauso wie mit Organi-

sation u.a. mit den Verfahrensweisen beim Hochschulzugang der Studierenden zusammen. Eine zentrale Aufgabe des Institutionendesigns muss es daher sein, die jeweils wichtigsten Wechselwirkungen zu identifizieren.

Literatur

- Bleijerveld, R.T.H. (1998): One man, one vote – Management of Risk by Single Person Accountability at the University of Amsterdam. In: Centre for Continuing Education University of Auckland (Ed.): The Business of Universities, 11th International Meeting of University Administrators, S. 340-354. Auckland.
- Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.
- Hener, Yorck (2004): Leistungsfähige Organisationsstrukturen für eine mittlere Universität – Organisationsreform an der Universität Oldenburg, Beitrag in vorliegendem Band.
- Hillmer, Marita (2001): Interne Märkte. In: Hanft, A. (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, S. 201-207. Neuwied.
- Kieser, Alfred (2000): Formen organisierter Autonomie. In: Titscher, S. u.a. (Hg.): Universitäten im Wettbewerb – Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, S. 234-282. München, Mering.
- Richter, Roland / Furubotn, Eirik (1999): Neue Institutionenökonomik, Eine Einführung und kritische Würdigung, 2. Auflage. Tübingen.
- Wissenschaftlicher Beirat Modellversuch Globalhaushalt (1999): Acht Empfehlungen zu Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen. Gütersloh.
- Ziegele, Frank / Schult, Susanne (2002): Zielvereinbarungen als neues Steuerungsinstrument für zentrale wissenschaftliche Einrichtungen: Das Pilotprojekt an der Ruhr-Universität Bochum, CHE-Arbeitspapier Nr. 42. Gütersloh.
- Ziegele, Frank (2001a): Formelgebundene Budgetzuweisung und Zielvereinbarungen als Instrumente des Finanzmanagements von Hochschulen. In: Cordes, J., Roland, F., Westermann, G. (Hg.): Hochschulmanagement: Betriebswirtschaftliche Aspekte der Hochschulsteuerung, S. 189-205. Wiesbaden.
- Ziegele, Frank (2001b): Indikatorgestützte Mittelvergabe. In: Hanft, A. (Hg.): Grundbegriffe des Hochschulmanagements, S. 195-201. Neuwied.
- Ziegele, Frank / Weichselbaumer, Jürgen (2001): Akademisches Controlling und hochschulinterne Zielvereinbarungen – Erfahrungsbericht, CHE-Arbeitspapier Nr. 28. München, Gütersloh.
- Ziegele, Frank (2000): Mittelvergabe und Zielvereinbarungen – Finanzierungsinstrumente eines Neuen Steuerungsmodells im Verhältnis Staat – Hochschule. In: Titscher, S. u.a. (Hg.): Universitäten im Wettbewerb – Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, S. 331-381. München, Mering.